

**Aan:** leden van de commissie Planning & Control  
**Van:** J.M. Dijkstra  
**Datum:** 21 november 2005  
**Onderwerp:** Jaarrekening controle 2005 in het kader van de rechtmatigheid

---

## Inleiding

Bij besluit van 11 november 2003 heeft de gemeenteraad voor 2004 en 2005 de opdracht voor de accountantscontrole als bedoeld in art. 213 Gemeentewet verstrekt aan Deloitte.

Als onderdeel van het Plan van Dienstverlening dient er voorafgaand aan de controle met de commissie P&C als aanspreekpunt voor de accountant een overleg plaats te vinden om te komen tot een afstemming inzake de nadere invulling van de controleopdracht voor de jaarrekening 2005. Dit overleg is gepland op 23 november 2005.

Als onderdeel van de voorbereiding op het maken van afspraken met de accountant is in januari 2005 een workshop gehouden over het thema rechtmatigheid. Een tweede stap in de voorbereiding is het houden van een vooroverleg met als onderlegger onderhavige notitie (incl. bijlagen) met als doel te komen tot een nadere invulling van de controleopdracht aan de accountant voor 2005.

Bij de invulling van de controleopdracht voor 2005 zijn een aantal zaken van belang t.w.:

1. Op gemeentelijk niveau is de gemeenteraad kadersteller en dient op grond hiervan de norm te stellen waaraan het college moet worden getoetst. De nadere door uw raad te stellen normen dienen in een controle protocol te worden vastgelegd.

Door de VNG is op 10 november 2004 aansluitend op de ledenbrief van 12 augustus 2004 een zogenaamd **voorbeeld** controleprotocol ontwikkeld.

2. In het kader van de rechtmatigheidscontrole is het aantal criteria met ingang van 2004 uitgebreid van zes naar negen criteria. In het kader van het voorheen bestaande getrouwheidsonderzoek wordt al aandacht besteed aan zes van deze criteria. Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer zal extra aandacht besteed moeten worden aan: het begrotingscriterium, het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium en het voorwaarden criterium.
3. Bij de controle op de jaarrekening 2004 is door het ontbreken van kaders voor het toetsen op het voorwaarden criterium geen rechtmatigheidscontrole uitgevoerd, waardoor er een “geen oordeelsverklaring” is afgegeven.
4. Binnen de regelgeving bestaat er voor 2005 nog de mogelijkheid om een zogenaamde minimum variant met betrekking tot de rechtmatigheidscontrole toe te passen, door zich ten aanzien van het voorwaarden criterium alleen te beperken tot de verplichte voorwaarden **recht, hoogte en duur** en de overige 4 aspecten niet in de controle te betrekken.

### **Wat is de ambitie van Zandvoort met betrekking tot de rechtmatigheid?**

In het controleprotocol voor 2005 is in paragraaf 4 in grote stappen aangegeven hoe de nieuwe regels luiden. De vraag is hoe we als gemeente Zandvoort aankijken tegen de nieuwe regels en wat we ermee willen.

In de commissie Planning & Control (najaar 2004 en de workshop rechtmatigheid in januari 2005) is aan de hand van diverse stukken uitvoerig over een en ander van gedachten gewisseld. In de discussie gaven sommige leden van de commissie aan de nieuwe rechtmatigheidsregels te zien als een administratieve verzwaring voor de organisatie. Ook het risico van een niet goedkeurende verklaring diende te worden afgewogen tegen de inspanningen die noodzakelijk zijn om alle nieuwe regels in te voeren. Gelet op de discussie in de commissie is er niet voor gekozen om, zoals bij andere gemeenten, fors externe capaciteit in te huren om deze nieuwe rechtmatigheidsregels in te voeren, maar te kiezen voor een groeimodel.

Hierbij is tevens van belang dat ook het Rijk heeft ingestoken op deregulering, het vergroten van de transparantie en het stellen van voor de burger duidelijke en handhaafbare regels.

Daarnaast wordt de gemeente geconfronteerd met nieuwe regels als gevolg van wetswijzigingen en het overhevelen van taken naar de gemeenten.

Ondanks deze toenemende druk op de gemeentelijke regelgeving en daardoor de doelmatigheid van de organisatie bieden de nieuwe regels op het punt van rechtmatigheid ook kansen om de dienstverlening te verbeteren.

- De burgers van Zandvoort hebben ook belang bij een duidelijke overheid;
- Imagoschade en financiële claims bij vormfouten worden vermeden
- De wildgroei in eigen regelgeving wordt aangepakt;
- De transparantie neemt toe. Immers van een overheid die publieke middelen beheert en besteedt mag worden verwacht dat zij dat op een integere en rechtmatige wijze doet. Toetsen, controleren en transparantie zijn daarbij sleutelwoorden.

### **Welke beleidsuitgangspunten hanteren we in Zandvoort bij rechtmatigheid**

Zandvoort heeft nog geen uitgeschreven visie op rechtmatigheid. Toch zijn er in de afgelopen tijd in de commissie P&C en raad wel uitspraken gedaan die, in combinatie met de nota Organisatie ontwikkeling 2004, als kader kunnen functioneren. In deze paragraaf wordt de filosofie van Zandvoort nader uitgeschreven.

De volgende uitgangspunten worden (na goedkeuring van deze notitie) gehanteerd:

1. De gemeente formuleert alleen regels die noodzakelijk en handhaafbaar zijn.
2. De raad stuurt op hoofdlijnen en stelt alleen de kaders vast. Als gedetailleerde regels achterwege blijven of als alleen in uitzonderingsgevallen hardheidsclausules worden geformuleerd, verkleint dit de kans op rechtmatigheidsfouten.
3. De gemeente hanteert een groeimodel voor wat betreft rechtmatigheid. Doel daarbij is om planmatig en stapsgewijs tot verbetering te komen. Daarbij wordt niet alles op alles gezet om over 2005 een goedkeurende rechtmatigheidsverklaring te krijgen (is geen doel op zich). Het gaat erom dat er zichtbaar en toetsbaar stappen voorwaarts worden gezet m.n. voor de processen met grote financiële impact. Implementatie van de regels gebeurt grotendeels met eigen personeel. Doordat wordt afgezien van forse externe inhuur duurt het dus wel langer. Het is wel een must dat de accountant in 2005 kan komen tot een oordeel over rechtmatigheid. Voorwaarde is het hebben van een normen en toetsingskader.

De keuze voor een groeimodel vergroot het risico's op onrechtmatig handelen.

Net als veel andere gemeenten is Zandvoort in 2005 gestart met het operationaliseren van het normenkader (bijlage: overzicht protocol verordeningen c.a.) en het inrichten van de interne controle hierop. Eind 2005 / begin 2006 kan het normenkader worden vastgesteld. In een aantal gevallen zal het niet meer mogelijk zijn om de interne controle achteraf alsnog uit te voeren omdat sprake is van onvervangbaarheid. Zo is bijvoorbeeld het niet meer aanwezig zijn van offertes of onzekerheid over de doelgroep op het moment van toekenning wellicht niet meer reparabel. Afhankelijk van de omvang van de bevindingen zal dit mogelijk resulteren bij de jaarrekening 2005 in een oordeelonthouding, een accountantsverklaring met beperking of - in het meest negatieve geval - afkeuring op het aspect rechtmatigheid. Voor 2006 "gaat" de gemeente dan vanzelfsprekend wél voor een goedkeurende accountantsverklaring.

4. Jaarlijks wordt opnieuw middels het controleprotocol vastgelegd wat de raad als opdrachtgever van de accountant verwacht. Daarin wordt limitatief vastgelegd waaraan de accountant moet toetsen. De geldende controletoleranties en het voor elke regeling specifiek gemaakte normenkader zullen expliciet worden gemaakt. Bij de controle van de jaarrekening 2004 heeft de raad -conform advies van de VNG- de controletoleranties op het wettelijk minimumniveau vastgelegd. Ook voor de komende jaren is uitgangspunt dat Zandvoort niet het beste jongetje van de klas hoeft te zijn. Op het punt van rechtmatigheid streven wij niet naar een best practise status.  
Dit sluit vanzelfsprekend niet uit dat het de raad volledig vrij staat om indien gewenst de accountant specifieke aandachtspunten mee te geven.
5. De externe accountant is partner in het controleren én verbeteren van de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Uitgangspunt is dat de werkzaamheden van de interne controle en administratieve organisatie uit efficiency overwegingen "gezwaluwstaart" worden met de externe controle van de accountant. Het zwaluwstaarten houdt in dat zowel de externe als de interne controle op dezelfde leest is geschoeid en daardoor naadloos op elkaar aansluiten. Deze aanpak garandeert dat de accountant maximaal en bovendien efficiënt gebruik kan maken van interne waarborgen. De interne controles die worden uitgevoerd, worden zichtbaar vastgelegd. De accountant rapporteert omtrent de opzet en werking van de interne controle in de managementletter.
6. Voor wat betreft controle en verantwoording hanteert de gemeente de filosofie van een lerende organisatie. Dat betekent dat de raad zich bij het invullen van de controlerende taak niet richt op het vinden van de laatste euro en de details maar dat de focus is op de vraag of de planning & control mechanismen en -systemen in Zandvoort zo werken dat er gestuurd kan worden en goed verantwoording kan worden afgelegd. Om dit concreet te maken zal de raad vanuit de lerende organisatie gedachte de controlerende functie met name moeten invullen door te kijken naar het instrumentarium en het gebruik ervan en niet door alleen maar in te zoomen op de "bedrijfsongevallen" op zich die worden gemeld.

Vanuit de lerende organisatie gedachte zal verder verbeteren van de planning & control functie aandacht behoeven. Het college streeft er daarbij naar om de diverse control instrumenten zo op elkaar af te stemmen dat er een sluitend controlnet komt dat ook als vangnet kan fungeren tegen verrassingen in de bedrijfsvoering. De instrumentenkoffer bestaat daarbij uit zaken als risicomanagement, juridische control, projectmanagement enz..

7. In het kader van de duale regels is expliciet vastgelegd dat de raad een controlerende functie heeft. Wat dit exact betekent voor raadsleden is destijds niet expliciet door de wetgever vastgelegd. Bij nogal wat gemeenten gaat de aandacht van raadsleden vooral uit naar de vraag als er wat verkeerd gaat wie daarvoor verantwoordelijk is. Dat is een verenging van het begrip controlerende functie. Bij het afleggen van verantwoording dient naast décharge ook aan de orde te komen wat we van eventuele “fouten” leren en wat we doen om het in de toekomst beter te doen (de lerende organisatie). De Programmarekening zal dan ook een prominente plek moeten houden in de politieke besluitvorming. De raad zal zich bij het invullen van de controlefunctie daarop ook in het bijzonder moeten richten.
8. Het college ziet rechtmatigheid als een onderwerp waarvoor continu aandacht nodig is en dat daarom in de bedrijfsvoering verankerd dient te zijn. Rechtmatigheid is een vast onderdeel van de primaire werkprocessen. Het borgen van rechtmatigheid is van alle stappen nog het meest complex. Het borgen vindt plaats op diverse manieren:
  - Doordat in Zandvoort de verantwoordelijkheid voor rechtmatig handelen ook bewust bij de afdelingshoofden/budgethouders is gelegd. Rechtmatigheid is niet een aangelegenheid van de controller of de planning & control functie, maar wordt als basistaak gezien van de lijnorganisatie. De afdelingshoofden dienen daarbij wél te worden gefaciliteerd. Dat dient te gebeuren door de inzet van de staf, de medewerkers bedrijfsvoering en auditors.
  - Door de werkzaamheden van de medewerkers bedrijfsvoering. Naast het uitvoeren van gerichte audits hebben zij een aanjaagfunctie bij het actueel houden van de Administratieve Organisatie en het toepassen ervan.
  - De werkzaamheden van de juridische afdeling op het vlak van juridische kwaliteitszorg. De juridische afdeling zal moeten constateren waar we juridische risico's lopen. Iets levert juridische risico's op indien:
    - Er sprake is van omvangrijke procedures, grote claims of claimgevoeligheid;
    - Veel klachten, negatieve rechterlijke uitspraken;
    - Juridisch imperfecte besluiten/verordeningen;
    - Vaak wijzigende wet- en regelgeving of wetgeving met omvangrijke sancties;

### **Doelstelling voor 2005**

Het gezamenlijk: raad, college, accountant, organisatie binnen ieders kaders **streven** naar het maximaal haalbare op het vlak van de rechtmatigheid voor 2005, ofwel het komen tot een rechtmatigheidscontrole ongeacht of deze zal leiden tot een “goedkeurende”- verklaring.

Om dit doel te bereiken zijn de door de VNG aangereikte circulaire's en het door de VNG aangereikte voorbeeld als uitgangspunt genomen, hetgeen heeft geleid tot een uitgewerkte minimum variant (recht, hoogte en duur) voor een controle protocol. Naar deze variant wordt korthedshalve verwezen.

## Controleprotocol 2004

bron:

Deloitte meer dan een boekje “open” over Rechtmatigheid

Deloitte “vooruit met de rechtmatigheid”

Brief van Deloitte aan de raad d.d. 13-10-2004 04/258/MB/5201

Brief van BiZa d.d. 8-9-2004 kenmerk FO2004/73836

Circulaire Biza d.d. 24-11-2004 kenmerk 2004-0000029651

Circulaire BiZa d.d. 10-10-2005 kenmerk 2005-0000245312 accountantscontrole provincies en gemeenten 2004-2005

BiZa / Haute Finance “Onderzoek rechtmatigheid gemeenten”

Het NIVRA discussierapport “Financiële rechtmatigheid(scontrole) bijgemeenten en provincies” dd 14-7-2004

Audit Alert 13 van het NIVRA d.d. 15-7-2004

Audit Alert 15 van het NIVRA d.d. maart 2005

VNG brief accountantscontrole d.d. 12 augustus 2004

VNG berichtgeving inzake rechtmatigheid / accountantscontrole d.d. 10-11-2004 en 2-12-2004

VNG voorbeeld controle protocol

VNG nieuwsbrief 11-10-2005 “aan de slag met rechtmatigheid”

De Nota van toelichting bij het Besluit accountantscontrole gemeenten, Stb 2002/68 en Stb 2003/362

Gemeente Zandvoort de Verordeningen ex artikel 212, 213 en 213a